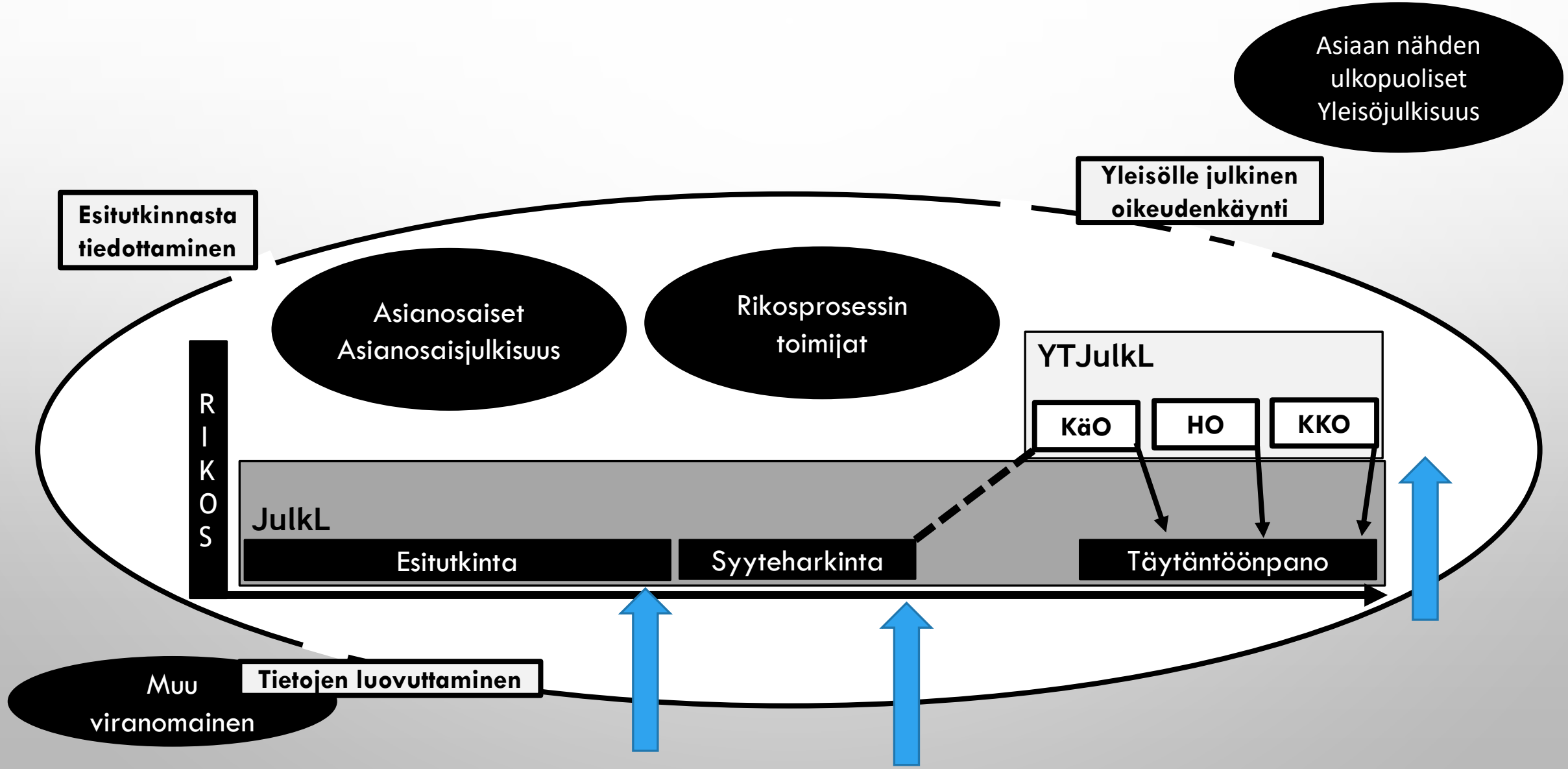
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnan kokous 13.2.2023

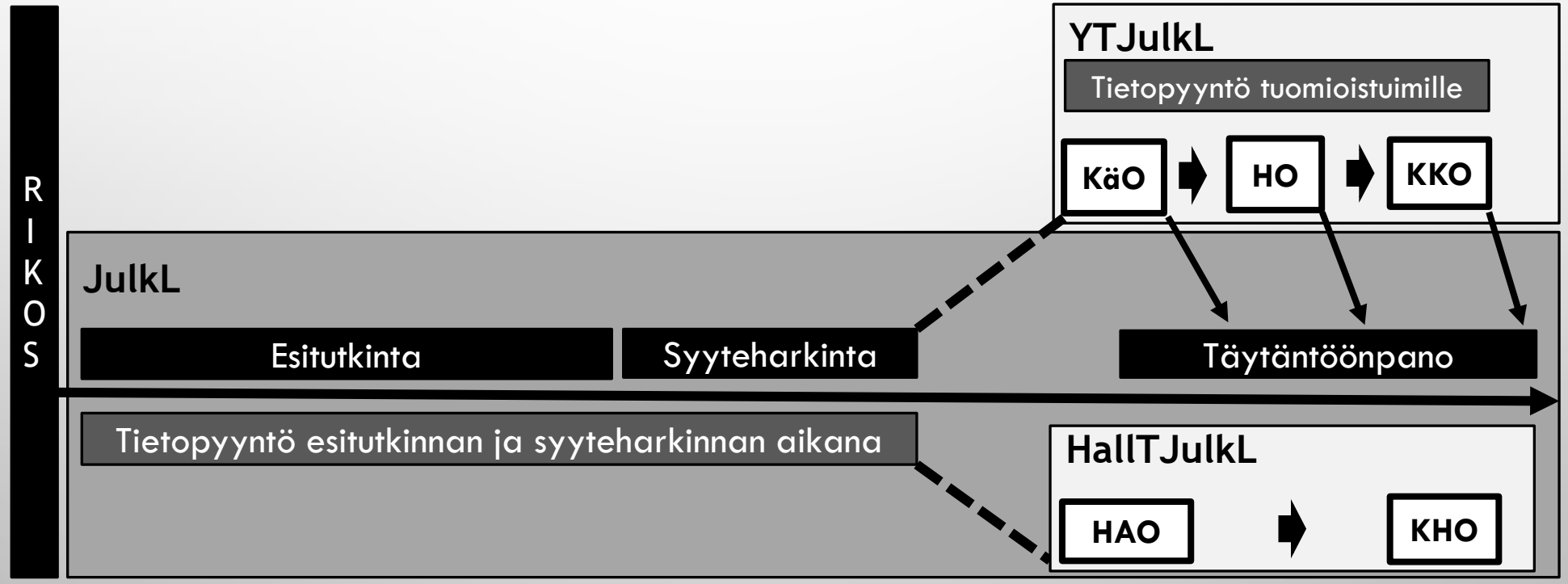
Satu Rantaeskola
Oikeustieteen tohtori ja rikosprosessioikeuden dosentti

JULKISUUSLAINSÄÄDÄNTÖ ASIANOSAISTEN NÄKÖKULMASTA

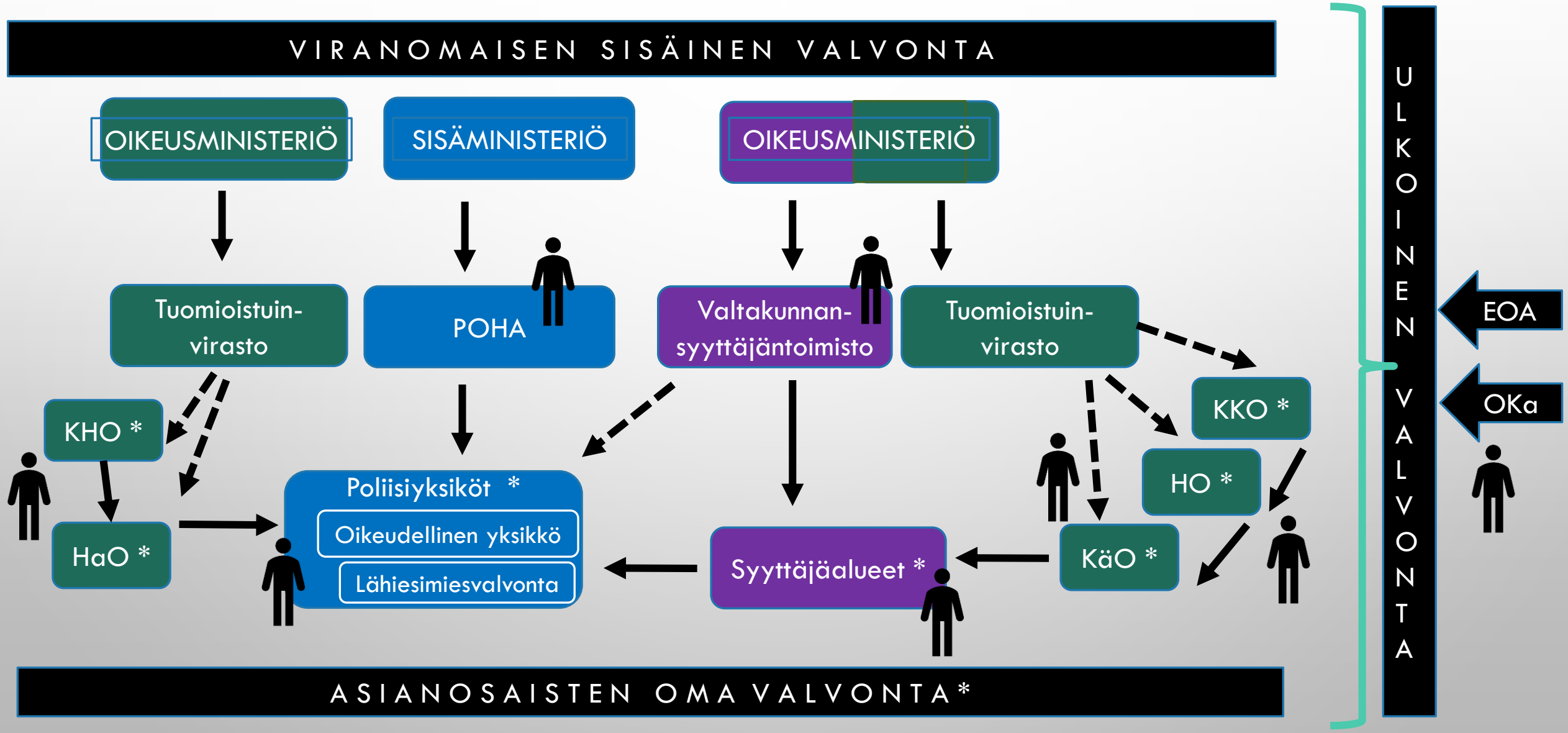


RIKOSASIOIDEN JULKISUUSLAKI

- Julkisuuslainsäädännön soveltamisalat rikosasiassa
  - Julkisuuslaki (JulkL)
  - Oikeudenkäyntijulkisuuslaki (YTJulkL)
  - Hallintotuomioistuinten julkisuuslaki (HallTJulkL)



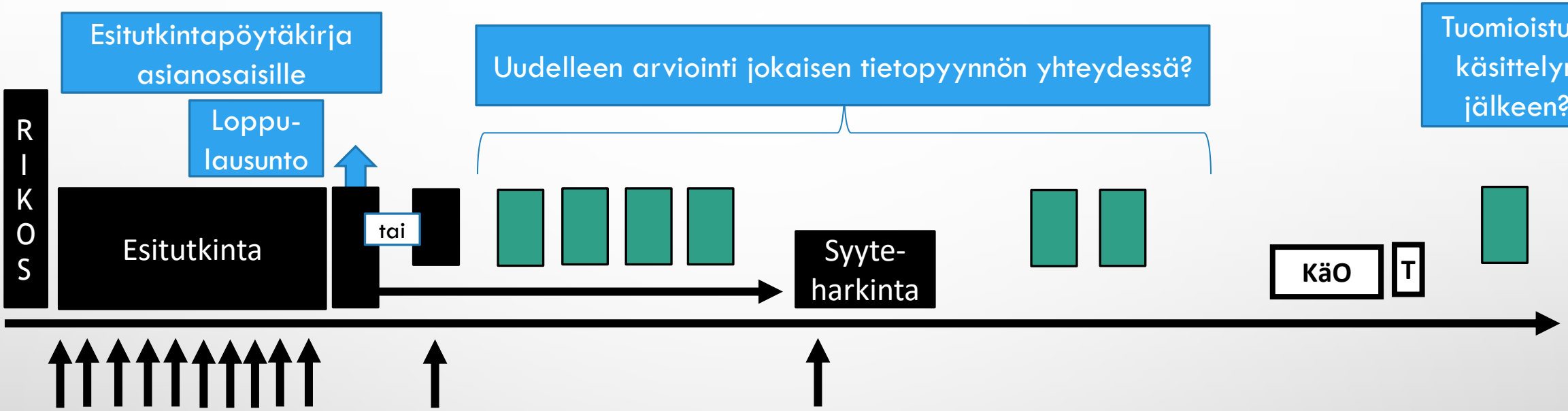
VIRANOMAISEN TOIMINNAN VALVONTA RIKOSASIOISSA – JULKISEN VALLAN KÄYTTÄMISEN VALVONTA



KANTELU POLIISIHALLITUKSEN JULKISUUSKÄSIKIRJASTA JA YHTEYS TÄHÄN LAKIESITYKSEEN

- Yleisen laillisuusvalvonnan ratkaisut mm. poliisille salassa pidettävien tietojen antamisesta julkisuuteen
- Poliisihallitus julkaisi Julkisuuskäsikirjan poliisiyksiköiden toiminnan yhdenmukaistamiseksi
- Kantelussa kyseenalaistettiin salassapitokohtien soveltaminen rinnakkain rikosasiassa
- EOA 16.10.2020 dnro EOAK/579/2020
- ”Pidän selvänä, että en voi arvostella Poliisihallitusta siitä, että Julkisuuslakikäsikirjassa on puheena olevassa kysymyksessä sovellettu hallintotuomioistuimissa hyväksyttyä tulkintalinjaa. Käsitykseni mukaan Poliisihallitus on pyrkinyt ottamaan huomioon julkisuusasioita koskevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön, eikä tavoitteena ole ollut perusteettomasti salata esitutkinta-asiakirjoja.”
- Rikosasioiden julkisuutta koskevien tulkintahaasteiden ratkaiseminen pelkästään julkisuudella ei ole perusteltua asianosaisten yksityiselämän suojan kannalta
- KHO:n ratkaisukäytäntöä on saatu ja siten ko. säännösten soveltamisongelma on ratkaistu
- Uusien tulkintaratkaisujen saaminen on todennäköistä ja niiden perusteella ohjataan poliisin toimintaa myös tulevaisuudessa

MITÄ ASIAN JULKISUUDEN UUDELLEEN ARVIOINTI TARKOITTAA?



Eri henkilöt tekevät esitutkinnan aikana asiakirjoja.
- Arvioivat samalla ko. asiakirjan julkisuuden
- Tekevät tarvittavat salassapitomerkinnät

Jutun tutkinnanjohtaja tekee päätöksen
- Esitutkintaa ei aloiteta
- Esitutkinta lopetetaan
- Arvioi jo tehdyt salassa-pitomerkinnät uudelleen (moninkertainen työ)

Syyttäjä tekee asiassa ratkaisun
- Syyttämättäjättämispäätös
- Arvioi uudelleen jo tehdyt salassapitomerkinnät?
- Poliisi arvioi vertaamalla ratkaisua esitutkintapöytä-kirjaan?

Tuomioistuin antaa salassapito-määräyksen tietyksi ajaksi

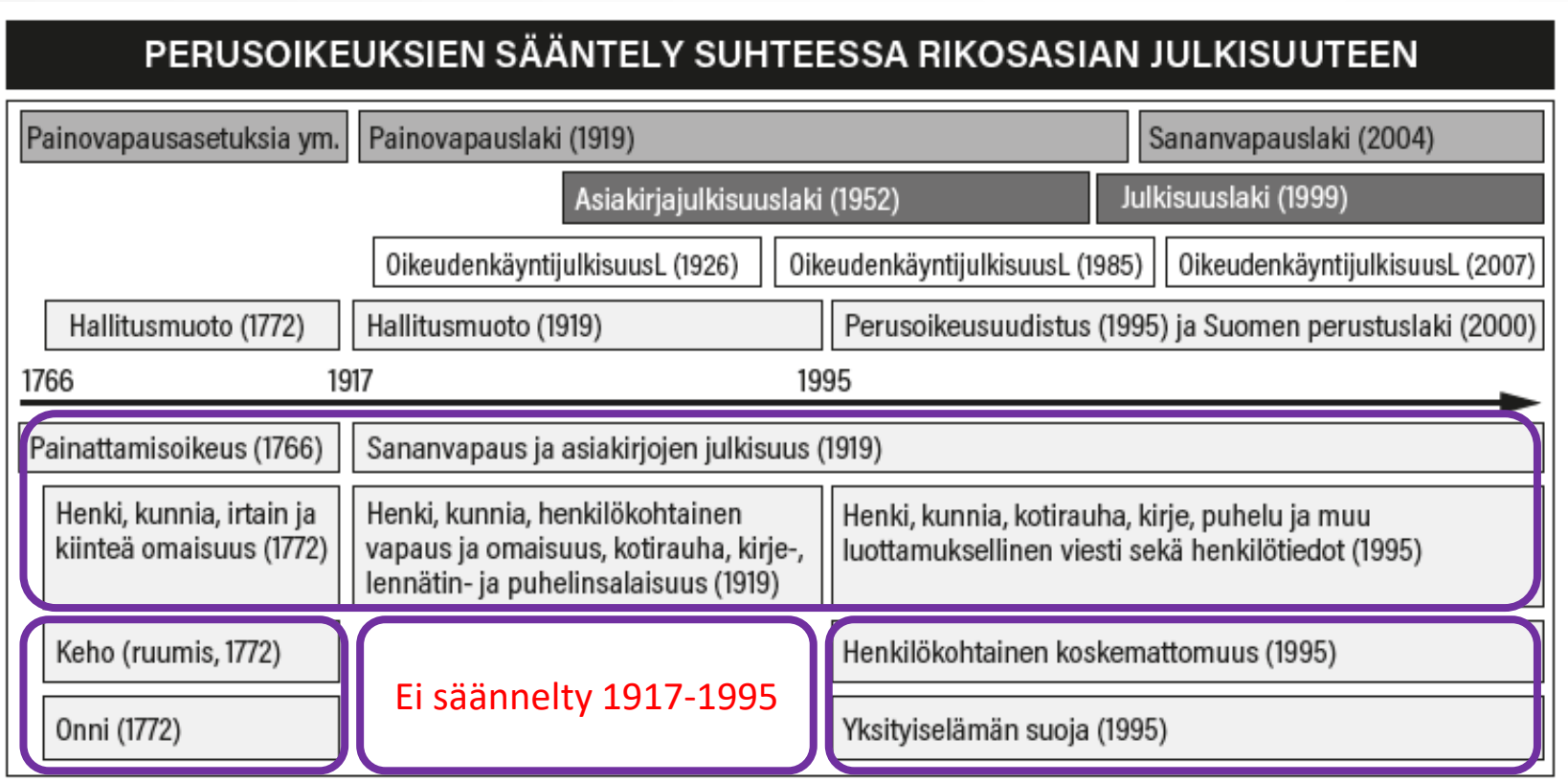
Tutkinnanjohtaja esittää ja syyttäjä tekee rajoittamisratkaisun
- Miten jo tehdyt esitutkintapöytäkirjan salassapitomerkinnät arvioidaan?

ASIANOSAISTEN KUULEMINEN JA PERUSTELUJEN MERKITYS

- **KKO 2016:87**
- Käräjäoikeus oli asianomistajan pyynnöstä päättänyt (YTJulkL 9 § ja 10 §), että rikosasian oikeudenkäyntiasiakirjat oli pidettävä salassa
- Vastaajan valituksen johdosta hovioikeus kumosi käräjäoikeuden päätöksen ja määräsi (YTJulkL 10 §) nojalla, että kaksi psykologinlausuntoa oli pidettävä salassa
- Päätöksensä perusteluissa hovioikeus kuitenkin totesi, että oikeudenkäyntiaineistoon sisältyi suuri määrä tietoja, jotka olivat salassa pidettäviä (YTJulkL 9 §)
- Korkein oikeus katsoi, että hovioikeuden olisi, selvitettyään ensin asianosaisten vaatimuksia ja kannanottoja, tullut ratkaista myös kysymys siitä, miltä osin oikeudenkäyntiasiakirjat olivat salassa pidettäviä (YTJulkL 9 §)
- Asia palautettiin hovioikeuteen

PERUSOIKEUKSIEN KEHITTYMINEN ERI AIKOINA – KUNKIN PERUSOIKEUDEN TÄRKEYS?

- Kuinka tärkeinä eri ”ikäisiä” perusoikeuksia pidetään?
- Yksityiselämän suoja on samanarvoinen perusoikeus julkisuuteen nähden



Kuvio 18. Perusoikeuksien sääntely Suomessa ennen itsenäistymistä ja sen jälkeen.

Rantaeskola 2021, s. 163

- 1772 >: Henki, kunnia
- 1772 > 1917
  - Irtain ja kiinteä omaisuus
  - Keho, ruumis
  - Onni
- 1917 > 1995
  - Henkilökohtainen vapaus, kotirauha, kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus
- 1995 / 2000 >
  - Kotirauha, kirje, puhelu ja muu luottamuksellinen viesti sekä henkilötiedot
  - Henkilökohtainen koskemattomuus
  - Yksityiselämän suoja

RUOTSIN LAINSÄÄDÄNNÖN TILANNE

- Asianomistajan yksityiselämän suoja Ruotsissa määrittyy Ruotsin julkisuus- ja salassapitolain (2009:400) perusteella
- Asianomistajan yksityiselämän suojaa harkitaan erikseen viran puolesta tiettyjen rikosten yhteydessä
- Suoja määritetään kohteen subjektiivisen mielipiteen mukaan
- Yksityisyyden minimisuoja (ei sovelleta epäiltyyn tietyissä tilanteissa)
- Ruotsissa tehtiin laaja selvitystyö vuonna 2016 yksityisyyden suojasta rikosasioissa, joka johti suljetun käsittelyn sääntelyn lisäämiseen edelleen asian ollessa oikeudenkäyntivaiheessa
- Ruotsissa, jos syytettä ei nosteta tai esitutkinta lopetetaan, salassapitoa sovelletaan edelleen esitutkinnassa ilmenneisiin tietoihin.
- Asianosaisten erilainen tarve yksityiselämän suojaan on huomioitu Ruotsissa

ASIANOSAISTEN ERIARVOINEN KOHTELU

- **Ehdotettu uusi 3 momentti (JulkL 24.3 §): Poiketen siitä, mitä 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdassa tai muun lain vastaavassa lainkohdassa salassapidosta säädetään, tiedot …**
- **Julkisuuslaki 24.1 § 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdat**
  - Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:
  - 23) henkilön vuositulot, kokonaisvarallisuus, tuen tai etuuden perusteena olevat tulot ja varallisuus, muutoin kuvaavat henkilön taloudellista asemaa
  - 25) sosiaalihuolto, työhallinto, henkilön terveydentila tai vammaisuus + em. tuet ym., henkilön seksuaalinen käyttäytyminen ja suuntautuminen
  - 29) psykologinen testi, soveltuvuuskoe tai sen tulos, asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyt arvioinnit
  - 30) oppilashuoltoa ja oppilaan opetuksesta vapauttamista koskevat asiakirjat, oppilaan ym. koesuoritukset ym.
  - 32) poliittinen vakaumus, henkilön yksityiselämän piirissä esittämät mielipiteet, henkilön elintavat, osallistuminen yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksiin, perhe-elämä tai muut niihin verrattavat henkilökohtaiset olosuhteet

?

ASIANOSAISTEN ERIARVOINEN KOHTELU

- **Ehdotettu uusi 3 momentti (JulkL 24.3 §): Poiketen siitä, mitä 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdassa tai muun lain vastaavassa lainkohdassa salassapidosta säädetään, tiedot …**
- Miksi epäiltyä koskevat yksityiselämän tiedot ovat eri asemassa?
- Esimerkiksi julkisuuslaki 24.1 § 27 ja 28 kohdat
  - Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:
  - 27) syytetylle tehty oikeuspsykiatrinen mielentilatutkimus, erilaiset seuraamusselvitykset ym.
  - 28) rikosrekisteri, sakkorekisteri, oikeushallinnon valtakunnallinen tietovaranto, eläintenpitorekisteriin tallennetut tiedot ym.
- **Oikeusministeriön vastine lakivaliokunnalle annetuista lausunnoista 30.1.2023, s. 8.**
  - **”Esimerkiksi rikosrekisterin tietoja koskeva salassapitoperuste on tarkoitettu suojaamaan nimenomaan rikosrekisterissä olevia tietoja, mutta on täysin mahdollista, että vastaava tieto muussa asiakirjassa on kuitenkin julkinen.”**
- **Miksi sitten edellä kohdassa mainittujen 23), 25), 29), 30) ja 32) kohtien osalta tarvitaan uusi julkisuuden arviointi?**

TUTKINNANJOHTAJAN JA SYYTTÄJÄN PÄÄTÖKSEN JA PERUSTELUJEN JULKISUUS

- **Tutkinnanjohtajan ja syyttäjän päätöksen ja perustelujen julkisuuden lisääntyminen perusteltua**
- **Ei ole syytä säätää koskemaan muita asiakirjoja, eikä erityisesti esitutkintapöytäkirjaa**
- Ehdotus uudesta momentista, julkisuuslaki 24.5 §
  - poiketen siitä, mitä 24 §:n 1 momentin 23, *24,* 25, *26a*, *26b, 27, 28,* 29, 30, *31c* ja 32 kohdassa *sekä 31 kohdassa matkaviestimen sijaintipaikkaa koskevan tiedon osalta* tai niitä vastaavassa muun lain mukaisessa salassapitoperusteessa säädetään, tiedot ~~esitutkintapöytäkirjassa, haastehakemuksessa, syyttäjän antamassa haasteessa,~~ syyttäjän syyttämättä jättämistä tai esitutkinnan rajoittamista koskevassa päätöksessä *ja päätöksen perusteluissa* taikka tutkinnanjohtajan esitutkinnan toimittamista tai tutkinnan lopettamista koskevassa päätöksessä *ja päätöksen perusteluissa* ovat kuitenkin julkisia, jos tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen *päätöksessä tai sen perusteluissa* todennäköisesti aiheuttaisi ~~asiaan osalliselle vahinkoa,~~ merkittävää haittaa *tai vahinkoa* taikka ilman painavaa syytä kärsimystä *asiaan osalliselle tai niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty*. *ratkaisu päätöksen julkisuudesta tehdään samassa yhteydessä kuin itse rikosasiaa koskeva ratkaisu.*

ASIANOSAISTEN HENKILÖLLISYYDEN SALAAMINEN

- **Tutkinnanjohtajan ja syyttäjän päätös ja asiaan liittyvien henkilöiden henkilöllisyyden salaaminen**
- **Ratkaisun perustelut on tehtävissä informatiivisemmiksi, kun henkilöllisyydet salataan.**
- Ehdotus uudesta momentista, julkisuuslaki 24.5 §
  - *Edellä kolmannessa momentissa tarkoitetussa päätöksessä mainitun rikosasiaan liittyvän henkilön henkilöllisyys on salassa pidettävä, jos päätöksen kohteena oleva asia koskee erityisen arkaluonteista asianomistajan, epäillyn tai muun tahon yksityiselämään liittyviä seikkoja, tai henkilöllisyyden salaaminen on tarpeen epäillyn syyttömyysolettaman varmistamiseksi ja asiassa ilmi tulleet seikat edellyttävät henkilön henkilöllisyyden salaamista. Ratkaisu päätöksessä mainitun henkilön henkilöllisyyden julkisuuden rajoittamisesta tehdään samassa yhteydessä kuin itse rikosasiaa koskeva ratkaisu. Ratkaisun muuttaminen on mahdollista, jos olosuhteet muuttuvat päätöksen tekemisen jälkeen.*

JULKISUUSLAIN 24.1 §:N 26 KOHDAN SELKEYTTÄMINEN

- **Julkisuuslaki 24.1 § 26 kohta**
- Salassapitokohdassa mainittujen tilanteiden erottaminen voisi olla perusteltua
- Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:
  - 26*a*) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista *tietojen arkaluonteisuuden laadun osoittamiseksi*;
  - 26*b*) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, *kun tahot, joita asia koskee, ovat saaneet kertoa näkemyksensä salassapidon tarpeesta*;
- Salassapitokohtien erottaminen erilleen
  - Erilainen salassapidon arviointi (ei vahinkoedellytyslauseketta – julkisuusolettaman mukainen)
  - Salassapidon määrittäminen selkeytyy suhteessa oikeudenkäyntijulkisuuslakiin

MUITA SALASSAPITOKOHTIA KOSKEVAT MUUTOSTARPEET

- **Tukien väärinkäyttöä koskevien tilanteiden poistaminen salassapidon piiristä:**
  - JulkL 24.1 § 25 kohta:
  - asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta, *jollei tieto liity mainittujen etujen väärinkäyttöä koskevaan epäilyyn rikosasiaa käsiteltäessä* taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta;

MUITA SALASSAPITOKOHTIA KOSKEVAT MUUTOSTARPEET

- **Tavanomaista yksityiselämää koskevan salassapitokohdan selkeyttäminen**
  - JulkL 24.1 § 32 kohta
  - asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön *yksityiseksi tarkoittamasta ilmaisusta poliittiseksi vakaumukseksi* tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön *yksityiseksi tarkoittamista* elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

Kiitos